***Projekt***

**Ustawa**

**z dnia …………….. 2025r.**

**o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych**

**Art. 1.**

**W ustawie z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r.**

**poz. 1320.) wprowadza się następujące zmiany:**

1. w art. 16 obecna treść otrzymuje oznaczenie ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Zamawiający, w zakresie określonym w Porozumieniu Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych i w innych umowach międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska, zapewnia wykonawcom z państw-stron tego porozumienia i wykonawcom z państw-stron tych umów oraz robotom budowlanym, dostawom i usługom pochodzącym z tych państw, traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie wykonawców pochodzących z Unii Europejskiej oraz robót budowlanych, dostaw i usług pochodzących z Unii Europejskiej. Zamawiający może określić w ogłoszeniu o zamówieniu albo w dokumentach zamówienia szczegółowe warunki udziału w postępowaniu wykonawców z innych państw, niż określone w zdaniu pierwszym, lub szczegółowe warunki oceny ofert tych wykonawców.”

1. w art. 109 ust. 1 pkt. 2 lit. a nadaje się następujące brzmienie:

„a) będącego osobą fizyczną skazanego prawomocnie za przestępstwo przeciwko środowisku, o którym mowa w rozdziale XXII [Kodeksu karnego](https://sip.lex.pl/#/document/16798683?cm=DOCUMENT) lub za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII [Kodeksu karnego](https://sip.lex.pl/#/document/16798683?cm=DOCUMENT) lub za przestępstwo, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 854), lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego,”

1. w art. 433 w pkt 4 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje pkt 5 i 6 w brzmieniu:

„5) wyłączenia uprawnienia strony do żądania zmiany wysokości wynagrodzenia, o której mowa w art. 439 ust. 2, jeżeli ustalona zgodnie z art. 439 ust. 2 pkt 3 zmiana kosztu wykonania zamówienia przekracza 3% w ciągu roku wykonywania umowy;

6) maksymalnej wysokości wynagrodzenia, do której może ono wzrosnąć wskutek zastosowania postanowień umowy, o których mowa w art. 439 ust. 1, chyba że po przekroczeniu tej maksymalnej wysokości zakres świadczeń wykonawcy ulegnie odpowiedniemu zmniejszeniu.”

4) w art. 439:

a) w ust. 2:

­‑ uchyla się pkt 1:

­‑ w pkt 2 lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, który najbardziej odpowiada przedmiotowi zamówienia lub”;

­‑ pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) sposób określenia wpływu zmiany cen materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, na koszty ponoszone bezpośrednio na wykonanie zamówienia oraz inne uzasadnione koszty wykonawcy;”;

­‑ uchyla się pkt 4;

­‑ dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) okresy obowiązywania umowy, po upływie których wynagrodzenie wykonawcy podlega zmianie, nie dłuższe niż 1 rok.”;

b) dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Wykonawca może złożyć zamawiającemu ma piśmie albo w formie elektronicznej oświadczenie, że żąda zmiany wynagrodzenia wykonawcy o skumulowane wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do poprzedniego miesiąca ogłaszane w komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w terminie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia komunikatu za ostatni miesiąc okresu, o którym mowa w ust. 2 pkt 5, bez względu na odmienne postanowienia umowy.

2b. Wykonawca może rozwiązać umowę z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia, jeżeli w okresie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, o którym mowa w ust. 2a, wysokość należnego mu wynagrodzenia nie uległa zmianie zgodnie z postanowieniami umowy albo ust. 2a, chyba że w tym okresie strony uzgodnią zmianę wynagrodzenia wykonawcy w innej wysokości. Rozwiązanie umowy nie stanowi nienależytego wykonania lub niewykonania umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy lub poważnego naruszenia obowiązków zawodowych przez wykonawcę.”;

c) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Uprawnienie strony do żądania zmiany wynagrodzenia wykonawcy wygasa po upływie trzech lat od dnia zakończenia czasu trwania umowy.”;

5) w art. 450 dodaje się ust. 6-10 w brzmieniu:

„6. Jeżeli zabezpieczenie wniesiono w formie gwarancji bankowej albo gwarancji ubezpieczeniowej, zamawiający nie może żądać wypłaty kwoty gwarancji w wysokości wyższej niż wartość roszczenia, które ta kwota ma zaspokoić.

7. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, zamawiający występując z żądaniem zapłaty kwoty gwarancji jednocześnie przesyła kopię żądania zapłaty wykonawcy, a dowód przesłania kopii żądania wykonawcy przesyła bankowi albo zakładowi ubezpieczeń. Wykonawca może przedstawić bankowi albo zakładowi ubezpieczeń swoje stanowisko co do zasadności żądania wypłaty kwoty gwarancji, w szczególności zapowiedzieć złożenie w terminie 7 dni wniosku do sądu o udzielenie zabezpieczenia przez wstrzymania wypłaty kwoty gwarancji.

8. Jeżeli wykonawca w terminie, o którym mowa w ust. 7, przesłał bankowi albo zakładowi ubezpieczeń kopię złożonego do sądu wniosku o udzielenie zabezpieczenia, bank albo zakład ubezpieczeń nie wypłaca kwoty gwarancji do dnia upadku zabezpieczenia zgodnie z art. 744 § 1 albo § 2 albo art. 7541 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

9. W przypadku cofnięcia przez wykonawcę wniosku o udzielenie zabezpieczenia albo zasądzenia przez sąd wypłaty kwoty z gwarancji wykonawca zobowiązany jest do zwrotu bankowi albo zakładowi ubezpieczeniowemu odsetek za czas od dnia wymagalności kwoty gwarancji do dnia jej wypłaty.

10. Postanowienia umowy gwarancji albo umowy ubezpieczenia, które uniemożliwiają lub utrudniają stosowanie ust. 6-9, są nieważne.”

**Art. 2**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia

**Uzasadnienie**

Niniejszy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) dotyczy:

1. ograniczenie stosowania zasady niedyskryminacji do wykonawców z państw Unii Europejskiej oraz państw, które zawarły z Unią Europejską umowy do dostępie do unijnego rynku zamówień publicznych (16 ust. 2);
2. poszerzenie katalogu podstaw wykluczenia o wykluczenie za popełnienie przestępstwa naruszenia niektórych przepisów ustawy o związkach zawodowych (art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. a);
3. urealnienia waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy (art. 439 ust. 2 i dodawane ust. 2a-2c i 6) i korespondujących z nimi klauzul abuzywnych (art. 433 pkt 5 i 6);
4. zapobiegania nadużywaniu gwarancji (dodawane art. 450 ust. 6-10).

Ograniczenie stosowania zasady niedyskryminacji do wykonawców z państw Unii Europejskiej oraz państw, które zawarły z Unią Europejską umowy do dostępie do unijnego rynku zamówień publicznych (dodawany art. 16 ust. 2)

Projektowany przepis art. 16 ust. 2 ma na celu zapewnienie równego traktowania tylko wykonawcom, którzy pochodzą z państw, z którymi Unia Europejska zawarła umowy o dostępie do rynku zamówień publicznych, albo oferują towary i usługi pochodzące z takich państw. Nieograniczony dostęp do rynku zamówień publicznych dla wykonawców z innych państw nie wynika zatem ani z umów międzynarodowych, ani z prawa Unii Europejskiej. Potwierdza to wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 2024 r. w sprawie C-652/22*Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AȘ przeciwko Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave* (ECLI:EU:C:2024:910). Tymczasem, jednostronne, nieograniczone dopuszczenie takich wykonawców do rynku unijnego, w tym polskiego, pociąga za sobą negatywne skutki. Mianowicie, w związku z rosnącymi kosztami przestrzegania prawa w dziedzinie ochrony środowiska i polityki społecznej, narasta różnica w konkurencyjności unijnych wykonawców w stosunku do wykonawców z takich państw trzecich.

W związku z tym celowe skorzystanie z możliwości, które przewiduje prawa unijne i prawo międzynarodowe, i ograniczenie dostępu do rynku w takich granicach, na jakie pozwala prawo. W przeciwnym razie unijni wykonawcy będą coraz częściej przegrywali postępowania o udzielenie zamówień publicznych, co przyczynia się do degradacji ich potencjału rozwojowego i zatrudnienia pracowników. Doraźne korzyści z udzielenia zamówienia tańszym wykonawcom z państw trzecich prowadzi do osłabienia gospodarki unijnej, w tym polskiej. Mając na uwadze, że nie sposób wymusić na wykonawcach stosowania prawa unijnego, jeżeli temu prawu nie podlegają, nie ma innego praktycznie wykonalnego mechanizmu ochrony polskiego rynku przed nierówną konkurencją z państwa trzecich. W związku z powyższym celowe jest wprowadzenie do ustawy – Prawo zamówień publicznych rozwiązania, które zapewni udzielanie zamówień w pierwszej kolejności wykonawcom mającym siedzibę w Unii Europejskiej oraz państwach, które zawarły z Unią umowy o dostępie do rynku zamówień publicznych, lub wykonawcom, których oferowane towary i usługi pochodzą z UE lub takich państw. Szczegółowe rozwiązania w tym względzie powinien określić sam zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu albo w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z dokonanymi szacunkami, skutkiem wprowadzenia proponowanej zmiany byłoby przekierowanie strumienia zamówień do krajowych wykonawców o wartości ok. 3,7 mld zł (w warunkach 2025 r.). W efekcie doprowadziłoby to do zwiększenia poziomu PKB o ok. 1,1 mld zł, utworzenia dodatkowych 7,2 tys. miejsc pracy w kraju, a także wygenerowania dodatkowych wpływów dla sektora finansów publicznych rzędu wielkości 270 mln zł rocznie z tytułu podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

Poszerzenie katalogu podstaw wykluczenia o wykluczenie za popełnienie przestępstwa naruszenia niektórych przepisów ustawy o związkach zawodowych.

Art. 109 ust. 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych jako fakultatywną przesłankę wykluczenia wskazuje naruszenie przez wykonawcę obowiązków m.in. w dziedzinie prawa pracy, tj. skazanego prawomocnie za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego, lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego. Niestety przepis ten stanowi tylko częściową implementację art. 57 ust. 4 Dyrektywy 2014/24/UE ws. zamówień publicznych w, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE zgodnie z którym instytucje zamawiające mogą wykluczyć lub zostać zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia każdego wykonawcy gdy instytucja zamawiająca za pomocą dowolnych stosownych środków może wykazać naruszenie mających zastosowanie obowiązków, o których mowa w art. 18 ust. 2 dyrektywy. W art. 18 ust. 2 dyrektywy zostały wymienione obowiązki w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowione w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych bądź w przepisach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, międzynarodowego prawa socjalnego i międzynarodowego prawa pracy wymienionych w załączniku X, w tym Konwencja MOP nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych oraz Konwencja MOP nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 109 ust. 1 pkt. 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych, z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, który naruszył obowiązki w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy: będącego osobą fizyczną skazanego prawomocnie za przestępstwo przeciwko środowisku, o którym mowa w rozdziale XXII Kodeksu karnego lub za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego, lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego.

Jednak przestępstwa przeciwko wolności związkowej nie są uregulowane w Kodeksie karnym, lecz w art. 35 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Tym samym, przepisy ustawy - Prawo zamówień publicznych nie pozwalają na wykluczenie od udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego tych wykonawców, którzy łamią wolności związkowe określone w umowach międzynarodowych. Tym samym dyrektywa 2014/24/UE w zakresie przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa pracy oraz stosowania się do zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych nie jest prawidłowo wdrożona, gdyż nie wypełnia postulatu eliminowania z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego tych wykonawców, którzy naruszają obowiązki w zakresie prawa pracy, w tym w zakresie przestrzegania wolności związkowej. Prowadzi to do takiej sytuacji, gdy z dobrodziejstwa środków publicznych korzystają podmioty łamiące prawo. Jeśli naruszanie wolności związkowych nie wiąże się dla przedsiębiorstwa z dotkliwą sankcją w postaci wykluczenia z zamówień publicznych to oznacza, iż Państwo polskie taką sytuację akceptuje.

Zamówienia publiczne stanowią kluczowe narzędzie w realizacji celów społecznych. Z tego względu nie jest ani uzasadniona ani zrozumiała ciągła zwłoka polskiego ustawodawcy w uzupełnieniu katalogu podstaw fakultatywnego wykluczenia od udziału w zamówieniach publicznych o przypadki łamania wolności związkowych. Zamówienia publiczne odgrywają rolę ważnego instrumentu oddziaływania państwa na procesy gospodarcze i społeczne. Wskazuje się, iż zamówienia publiczne są istotnym instrumentem wpływu państwa na gospodarkę rynkową i są one jedną z form publicznoprawnej interwencji państwa na rynku. Dlatego zamówień publicznych nie można rozpatrywać tylko i wyłącznie jako instrumentu prawnego, lecz również jako instrument ekonomiczny, kształtujący pozycję zamawiającego i wykonawcy zarówno pod względem prawnym, jak i gospodarczym [Nowicki H., 2013, Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych, [w:] System zamówień publicznych w Polsce, Sadowy J. (red.), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa)

O obowiązku wprowadzenia mechanizmu przestrzegania międzynarodowych standardów prawa pracy w tym wolności związkowych i układów zbiorowych pracy mówi również Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. Przepisy tej dyrektywy powinny zostać wdrożone do dnia 24 listopada 2024 r. W art. 9 dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia zgodnie z dyrektywami 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE odpowiednich środków w celu zapewnienia, aby przy udzielaniu zamówień publicznych lub koncesji i realizacji umów w sprawie zamówień publicznych lub umów koncesji wykonawcy i ich podwykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków dotyczących wynagrodzeń, prawa organizowania się i rokowań zbiorowych mających na celu ustalanie wynagrodzeń, w obszarze prawa socjalnego i prawa pracy ustanowionych w prawie Unii, w prawie krajowym, w umowach zbiorowych lub

w międzynarodowych przepisach prawa socjalnego i prawa pracy, w tym w Konwencji MOP nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych z 1948 r. oraz w Konwencji MOP nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z 1949 r.

Waloryzacja wynagrodzenia wykonawcy (art. 439 ust. 2 i dodawane ust. 2a-2c i 6) i korespondujących z nimi klauzul abuzywnych (art. 433 pkt 5 i 6)

Projektowane przepisy maja na celu zapewnienie, ze uprawnienie do uzyskania waloryzacji będzie realne. Zgodnie z obowiązującym przepisami, zwłaszcza art. 439 PZP, zamawiający mogą tak ukształtować klauzule waloryzacyjną, ze otrzymanie waloryzacji w należnej wysokości wymaga długotrwałej procedury lub nawet wdania się w spór. Tak stan rzeczy w dużej mierze spowodowany jest wadliwie skonstruowanymi przepisami, które nie tylko nie wprowadzają żadnego uproszczonego mechanizmu waloryzacji, który sprawnie i szybko zapewniałby zmianę wynagrodzenia wykonawcy, ale wręcz wskazują na elementy klauzuli waloryzacyjnej, które mogą być wykorzystane do pozbawienia jej wszelkiego znaczenia praktycznego. W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie zmian do art. 439 PZP, które zmienią uksztaltowanie treści klauzul waloryzacyjnych (zmiany w ust. 1) oraz zapewnią efektywną waloryzację w oparciu o wskaźniki GUS, gdy przeprowadzenie waloryzacji w oparciu o klauzule waloryzacyjne nie dojdzie do skutku (dodawane ust. 2a i 2b).

Proponowane uchylenie pkt 1, który nakazuje określenie poziomu ”zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia”, a w praktyce pozwala zamawiającym na dowolne ustalanie progu aktualizującego uprawnienie do domagania się waloryzacji przez stronę umowy. W związku z tym proponuje się wprowadzenie zakazu ustalania progu aktualizującego uprawnienie do domagania się waloryzacji niższego niż 3% w skali roku (projektowany art. 433 pkt 5). W ten sposób zapewniona będzie możliwość waloryzacji w przypadku istotnej zmiany wysokości kosztów wykonania zamówienia, ale bez konieczności angażowania się w często czasochłonny i zbiurokratyzowany proces waloryzacji, gdy zmiany kosztów są nieduże.

Podobnie, uchylenia wymaga przepis art. 439 ust. 2 pkt 4, który wprost wskazuje, ze klauzula waloryzacyjna musi zawierać „maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia”. Ten przepis w istocie może wyłączać działanie klauzuli waloryzacyjnej właśnie w tych sytuacjach, gdy waloryzacja jest najbardziej potrzebna, tzn. gdy wzrost kosztów jest wysoki, ale nie spełnione są ogólne, bardzo surowe przesłanki waloryzacji sądowej przewidzianej w art. 3571 §1 i w art. 632 § 2 Kodeksu cywilnego. Dlatego celowe jest wyraźne obwarowanie możliwości (a nie obowiązku) określenia takiego pułapu zmiany wynagrodzenia obowiązkiem zmniejszenia zobowiązań wykonawcy, gdy wyliczona zwaloryzowana wysokość wynagrodzenia przekraczałaby ten pułap (projektowany art. 433 pkt 6).

W celu jednoznacznego wskazania maksymalnego okresu wykonywania umowy, którego upływ uprawnia do waloryzacji, w przepisie dodawanym art. 439 ust. 2 pkt 5 proponuje się wskazać, ze umowa nie może przewidywać waloryzacji rzadziej niż co rok.

Mimo zawarcia w umowie klauzuli waloryzacyjnej, należy liczyć się z tym, ze strony nie dojdą do porozumienia. W takim przypadku celowe jest wyposażenie stron umowy w uprawnienie waloryzacji w oparciu o obiektywny wskaźnik bez konieczności szczegółowego badania wpływu zmiany kosztów wykonania zamówienia. Dlatego w projektowanym przepisie art. 439 ust. 2a przewiduje się, ze strona umowy może żądać od drugiej strony zmiany wynagrodzenia wykonawcy o wskaźnik inflacji ogłaszany przez GUS. Na zgłoszenie takiego żądania proponuje się przewidzieć terminu 1 miesiąca od dnia ogłoszenia komunikatu Prezesa GUS za ostatni miesiąc okresu waloryzacji, uzgodnionego w umowie zgodnie z projektowanym art. 439 ust. 2 pkt 5.

W celu zapewnienia skuteczności proponowanych rozwiązań proponuje się, aby w braku porozumienia co do waloryzacji umownej lub ustawowej (tj. przewidzianej w ust. 2a), strona mogła rozwiązać umowę w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia tego komunikatu. Naturalnie uprawienie do rozwiązania umowy nie powinno przysługiwać, jeżeli strony uzgodnią inny poziom waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy.

Ostatnia zmiana, tj. dodanie ust. 6, polega na wyraźnym uregulowaniu, że uprawnienie strony do żądania zmiany wynagrodzenia wykonawcy wygasa po upływie trzech lat od dnia zakończenia czasu trwania umowy. Dzięki temu przepisowi nie będzie już wątpliwości, ze uprawienie do zadania waloryzacji nie musi być zgłoszone w trakcie wykonywania umowy. Zważywszy, że zgodnie z projektowanymi przepisami waloryzacja może następować w oparciu o wskaźniki GUS, jest absolutnie oczywiste, że żądanie waloryzacji za ostatni okres wykonywania umowy nie będzie mogło być wysunięte w trakcie czasu jej trwania.

Oczekiwanym skutkiem wprowadzenia proponowanej zmiany byłoby obniżenie cen oferowanych przez wykonawców zamówień, dzięki wyeliminowaniu tzw. „bufora inflacyjnego”, który za sprawą braku efektywnych mechanizmów waloryzacyjnych jest doliczany do wartości ofert w celu pokrycia potencjalnych wzrostów kosztów realizacji kontraktu. Można szacować, że usunięcie takiego bufora przyniosłoby zamawiającym oszczędności rzędu 16,3 mld zł w warunkach 2025 r. Uzyskane oszczędności przewyższałyby koszt waloryzacji umów, który w 2025 r. mógłby sięgnąć ok. 13,5 mld zł. Dzięki ograniczeniu konieczności nadmiarowego zabezpieczania się przez wykonawców przed potencjalnym ryzykiem nieprzewidzianego wzrostu kosztów, możliwe byłoby efektywne obniżenie wydatków na realizację zamówień publicznych o ok. 2,8 mld zł tylko w pierwszym roku obowiązywania proponowanych rozwiązań.

Zapobieganie nadużywaniu gwarancji – ograniczenie korzystania z gwarancji „na pierwsze żądanie” (dodawane art. 450 ust. 6-9)

Zamawiający najczęściej jako zabezpieczenia należytego wykonania umowy żądają gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej płatnej bezwarunkowo na pierwsze żądanie. Zwykle treść gwarancji nie przewiduje przy tym żadnych wymogów uprawdopodabniających roszczenie zamawiającego, na poczet którego ma być wypłacona kwota gwarancji. W związku z tym bank albo zakład ubezpieczeń zobowiązany jest wypłacić kwoty z gwarancji wyłącznie w oparciu o twierdzenia zamawiającego. Taka praktyka sprzyja wykorzystaniu gwarancji jako instrumentu nacisku na wykonawców lub po prostu nadużycia gwarancji przez zamawiających. W związku z tym, przepisy powinny zawierać mechanizmy, które zmniejszą możliwości nadużycia praw z gwarancji.

Przepisy prawa przede wszystkim powinny *expressis verbis* przewidywać, że zamawiający nie może żądać kwot z gwarancji, które przewyższają wartość roszczenia, na poczet którego żądają wypłaty z gwarancji (projektowany art. 455 ust. 6). Nie powinno budzić wątpliwości, że lojalny kontrahent nie może żądać wypłaty z gwarancji w wysokości wyższej niż roszczenie. Niemniej, z uwagi na zdarzające się w praktyce takie przypadki, celowe jest wprowadzenie takiego przepisu.

Zobowiązanie gwaranta wynika z treści gwarancji. W praktyce na rynku zamówień publicznych dominuje wymóg udzielania gwarancji nieodwołalnych, bezwarunkowych i płatnych na pierwsze żądanie. Takie gwarancje są najdogodniejsze dla zamawiających. Jednocześnie jednak rodzą największe ryzyko nadużycia kosztem wykonawców. Z tego względu celowe jest ograniczenie tego ryzyka przez umożliwienie wykonawcy przedstawienia bankowi albo zakładowi ubezpieczeń swojego stanowiska w sprawie zasadności żądania wypłaty kwot z gwarancji. To rozwiązanie nie pozbawia gwarancji jej istotnych cech, a pozwoli wydatnie obniżyć ryzyko jej nadużycia przez beneficjenta. Trzeba dodać, że ziszczenie się tego ryzyka pociąga za sobą bardzo dotkliwe konsekwencje dla wykonawcy, ponieważ zwykle gwaranci zastrzegają prawo regresu wypłaconej kwoty, często w drodze ich ściągnięcia z rachunku bankowego zleceniodawcy (wykonawcy), co może zakłócić ich płynność finansową.

Wobec tego w projektowanych art. 455 ust. 7-10 przewidziano prostą procedurę informowania wykonawcy przez zamawiającego o zamiarze skorzystania z gwarancji, z jednoczesnym obowiązkiem gwaranta do wstrzymania się z wypłatą do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd albo innego (formalnego) prawomocnego zakończenia postępowania. Godny ochrony interes zamawiającego nie polega bowiem na umożliwieniu właściwie arbitralnego korzystania z tego rodzaju zabezpieczenia należytego wykonania umowy (wynikającego z dominującego w praktyce modelu gwarancji bezwarunkowej i realizowanej na pierwsze żądanie), ale na pewności zabezpieczenia słusznych roszczeń wobec wykonawcy.

Jeżeli wykonawca zapowie gwarantowi i zamawiającemu, a następnie złoży, wniosek do sądu o zabezpieczenie w postaci wstrzymania wypłaty kwoty z gwarancji, wówczas wykonawca powinien być obowiązany do zwrotu gwarantowi odsetek, które beneficjent może żądać z tytułu opóźnionej wypłaty kwoty gwarancji. W ten sposób projektowane przepisy równoważą interesy zamawiającego (beneficjenta gwarancji), wykonawcy (zlecającego gwarancję) oraz samego gwaranta.

Projekt ustawy nie powoduje negatywnych konsekwencji dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy nie wymaga wydania podstawowych aktów wykonawczych.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Państwa członkowskie UE w różny sposób podchodzą do omawianych kwestii, jednak można zaobserwować pewne wspólne trendy. W zakresie waloryzacji większość krajów UE stosuje automatyczne mechanizmy waloryzacyjne oparte o oficjalne wskaźniki, szczególnie w kontraktach budowlanych. W obszarze ochrony rynku przed nieuczciwą konkurencją spoza UE, wiele państw członkowskich już wykorzystuje możliwości przewidziane w prawie unijnym. Przykładowo Francja i Niemcy stosują restrykcyjne podejście do wykonawców z państw trzecich, szczególnie w sektorach strategicznych. Kwestia gwarancji w zamówieniach publicznych jest różnie regulowana, ale widoczna jest tendencja do wprowadzania mechanizmów chroniących wykonawców przed nadużyciami.